

marat **sozial** klimamaratsozialklimamarat
sozial **klima** ratsozialklimamaratsozialk
klimar **rat** sozialklimamaratsozialklima

Thomas Lose-Müller, Frederik Digulla

EIN WERKZEUG- KASTEN SOZIALER KLIMAPOLITIK

ACHT ARBEITSHYPOTHESEN

Acht Arbeitshypothesen für soziale Klimapolitik

Die Diskussion um die sozialen Fragen der Klimapolitik hat seit 2022 große Dynamik aufgenommen. Es gibt gute und übereinstimmende Forschungsergebnisse zu den materiellen Verteilungswirkungen von Klimapolitik auf der einen Seite und den Faktoren, die die Akzeptanz für progressive Klimapolitik in breiten Teilen der Gesellschaft sichern.

Klimapolitische Maßnahmen sollten von Anfang an Klima- und Verteilungswirkung in den Blick nehmen. Gute Klimapolitik zeichnet sich durch **drei Kriterien** aus: CO₂ wird effektiv vermieden. Die Verteilungswirkung ist progressiv. Und niemand wird finanziell überfordert.

Aktuell sind eine Vielzahl von Maßnahmen in der Diskussion. Dieses Papier nimmt eine Strukturierung vor, um **auf dieser Basis durch Diskussionen** im Sozial-Klimarat zu abgewogenen Vorschlägen für die nächste Bundesregierung zu kommen:

Hypothese 1:

Der Ausbau gemeinschaftlicher Infrastrukturen ist zentral für die Erreichung der Klimaziele.

Hypothese 2:

Für den sozio-ökonomisch optimierten Ausbau von Wärmenetzen braucht es öffentliche Steuerung und Investitionen.

Hypothese 3:

Wärme sollte als pflichtige Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge organisiert werden. Dadurch können viele kleinteilige Steuerungsfragen besser koordiniert und die Klimaziele auf einem kostengünstigen und sozial gerechten Weg erreicht werden.

Hypothese 4:

Der Umstieg auf klimafreundliche Mobilität erfordert Investitionen in Busse, Bahnen und öffentliche Ladeinfrastruktur.

Hypothese 5:

Klimapolitische Fördermaßnahmen müssen sozial nach Einkommen und Bedarf gestaffelt werden.

Hypothese 6:

Haushalten mit wenig Einkommen müssen Zugänge für klimafreundliche Alternativen durch Förderung kostengünstiger E-Autos, Gutscheine für Haushaltsgeräte und aufsuchende Beratung ermöglicht werden.

Hypothese 7:

CO₂-Preise brauchen einen verlässlichen Preiskorridor, der die Ausschläge nach unten und oben einhegt.

Hypothese 8:

Die Struktur der Netzentgelte muss reformiert werden. Durch öffentliche Beteiligung an den Übertragungsnetzbetreibern können Finanzierungskosten und Renditeerwartungen gesenkt werden. Außerdem muss die Komponente der Leistungspreise gegenüber den Arbeitspreisen gestärkt werden, um negative Verteilungseffekte zu vermeiden.

Hypothese 2:

Für den sozio-ökonomisch optimierten Ausbau von Wärmenetzen braucht es öffentliche Steuerung und Investitionen

Günstige Wärmequellen aus Tiefengeothermie, Abwärme, Wasserkörpern oder die großflächige Nutzung von Oberflächengeothermie durch kleine Kalte-Nahwärme lassen sich nur durch **gemeinschaftliche Infrastrukturen** erschließen.

In einzelnen Versorgungsgebieten, in denen die **finanzielle Leistungsfähigkeit** der Haushalte im Verhältnis zu den erforderlichen Investitionen in individuelle klimaneutrale Lösungen nicht ausreicht, kann es darüber hinaus aus Sicht öffentlicher Haushalte günstiger sein, **Wärmenetze** zu betreiben als einzelne Gebäude durch eine hohe **Einzelförderung** zu unterstützen.

Und auch da, wo dezentrale Lösungen durch Wärmepumpen kostengünstiger sind, muss in Infrastruktur investiert werden, um die **Stromverteilnetze** in die Lage zu versetzen, die steigenden Lasten zu tragen.

Wenn im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung Gebiete identifiziert werden, die aufgrund ihrer Einkommensstruktur besondere Herausforderung bei der Dekarbonisierung der Wärmeversorgung haben, müssen zusätzliche quartiersbezogene Förderungen angeboten werden. Das kann ein Aufschlag auf die BEW-Förderung sein, aber auch serielle Sanierungen.

Um Fehlsteuerung zu vermeiden, muss die **Wärmelieferverordnung** so **reformiert** werden, dass sie nicht in die Vergangenheit schaut und Investitionen in Infrastrukturen mit heutigen Kosten für fossile Energien verglichen werden. Stattdessen muss als Referenz für die Vergleichsrechnung von GEG-konformen Heiztechnologien ausgegangen werden. Zudem müssen die **Transparenz- und Preisfindungsregeln** für Wärmenetze verbraucherfreundlich ausgestaltet werden, damit die lokalen Monopolstellungen nicht zu überhöhten Preisen führen.

Bei der **Förderung** des Heizungstauschs muss eine **Entsolidarisierung verhindert** werden. Das heißt, dass in einem ausgewiesenen Wärmenetz-Gebiet keine individuellen Wärmelösungen mehr gefördert werden. Dafür muss auch jeder Haushalt in einem solchen Gebiet ein **Anschlussrecht** und eine **Versorgungsgarantie** bis zum Bau des Wärmenetzes bekommt.

Die Nutzung von großen **Wärmequellen wie Tiefengeothermie, industrieller Abwärme** und die Nutzung **großer Wasserkörper** erfordert hohe Investitionen, die sich erst über lange Zeiträume rechnen und bei der Erschließung Risiken bedeuten. Sie müssen deshalb durch **öffentliche industriepolitische Maßnahmen** erschlossen werden.

Hypothese 3:

Wärme sollte als pflichtige Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge organisiert werden

Viele Leistungen, die früher von einzelnen Haushalten selbst bewältigt wurden, werden heute als **pflichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge** durch die Kommunen erbracht. Das gilt schon seit über hundert Jahren für **Schmutz- und Abwasser** und seit über 50 Jahren für das **Trinkwasser**. Statt einzelnen Brunnen und Latrinen betreibt die öffentliche Hand eine Vielzahl von kleinen und großen Infrastrukturen, die die öffentlichen Ziele Hygiene und Versorgungssicherheit effizienter und effektiver erreichen.

Auch in der Wärmewende können Infrastrukturen unterschiedlicher Größe – von kleinen Nahwärme-Netzen in Reihenhaussiedlungen bis zur Fernwärme im verdichteten Wohnungsbau der Großstädte – sehr gute Lösungen sein. Das passiert aber nicht von allein.

Im jetzigen Steuerungsregime der Wärmewende **optimieren** sehr viele private und öffentliche Akteure innerhalb ihrer **individuellen Anreizstrukturen** und oft **begrenzten Kapazitäten**. Es wird zu viel dem Zufall überlassen und die sozio-ökonomisch bessere Lösungen können nicht realisiert werden. Eigentümergeinschaften und Nachbarn in Reihenhaussiedlungen scheitern an den hohen Koordinationskosten, um gemeinsame private Lösungen zu finden.

Netzbetreiber optimieren **nicht auf sozio-ökonomische Ziele**, sondern innerhalb ihrer **betriebswirtschaftlichen Vorgaben**. Es fehlen Strukturen und Budgets für effektive interkommunale Planungen. Die Erschließung von großen Wärmequellen wie Tiefengeothermie oder der Bau von Großwärmepumpen an Gewässern übersteigt die Kapazitäten und Risikomanagementfähigkeiten einzelner Stadtwerke.

Skalierungseffekte bleiben so ungenutzt und positive Externalitäten werden nicht realisiert. Dadurch entstehen unnötige Kosten. Oft wird **nicht die beste Lösung** für Klima und Menschen gefunden, **obwohl die öffentliche Hand** – wenn man Bund, Land, Kommunen und öffentliche Unternehmen zusammen nimmt – **den allergrößten Teil der Investitionskosten finanziert**. Entweder durch hohe Förderung für dezentrale Lösungen oder den Bau der Infrastrukturen.

All das spricht dafür, **Wärme als Aufgabe der pflichtigen öffentlichen Daseinsvorsorge** zu organisieren. Jede Kommune würde dann allen Bürgerinnen und Bürgern analog zum Trinkwasser auch Wärme als pflichtige Aufgabe anbieten. Die erforderlichen Finanzmittel würden im föderalen System entsprechend umgeleitet. Die Kommunen können dann die vorhandenen **Optimierungspotenziale** durch die **gemeinschaftliche Organisation** nutzen. Das heißt konkret, Skaleneffekte zu realisieren, Wärmequellen zu erschließen und die vor-Ort günstigste Kombination von dezentralen und zentralen Wärmetechnologien zu nutzen.

Das schafft auch die Voraussetzungen für eine **integrierte Infrastrukturplanung** von Strom-/ Gas- und Wärmenetzen. Und im zweiten Schritt eröffnet es Chancen für den quartiersbezogenen Einsatz von Handwerks- und Tiefbaukapazitäten.

Hypothese 4:

Klimaneutrale Mobilität braucht mehr Investitionen in Busse, Bahnen und öffentliche Ladeinfrastruktur

Wo viele Menschen in dieselbe Richtung wollen, gibt es große Potenziale für die Nutzung von Bussen und Bahnen. Der **Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs** mit einer entsprechenden Preisgestaltung **ermöglicht allen Menschen** in verdichteten Räumen unabhängig von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit den **Umstieg auf klimaneutrale Mobilität**. Gleichzeitig hilft das, bestehende Mobilitätsarmut zu lindern. Dafür sind große Investitionen in die **Erweiterung, Verdichtung und Dekarbonisierung** öffentlicher Verkehre notwendig.

Durch **gemeinsame Beschaffung** können notwendige Technologien wie elektrische Busse und autonome Schienenfahrzeuge schneller und günstiger skaliert werden. Das **Deutschland-Ticket** muss erhalten werden und günstig sein, damit der Umstieg auf Busse und Bahnen finanziell attraktiv bleibt und Mobilitätsarmut reduziert wird.

Überall dort, wo auch in Zukunft individuelle Mobilität notwendig bleibt, müssen **öffentliche Ladesäulen für E-Autos** zur Verfügung stehen. Insbesondere dort, wo beispielsweise Mieterinnen und Mieter ohne eigenen Stellplatz für ihr Auto keine private Lademöglichkeit haben. Der Ausbau öffentlicher privater Ladeinfrastruktur erfordert ebenfalls in vielen Bereichen die Ertüchtigung der Verteilnetze.

Hypothese 5:

Klimapolitische Fördermaßnahmen müssen sozial nach Einkommen und Bedarf gestaffelt werden

Die **Lebenslagen in Deutschland sind vielfältig**. Rund zwei Drittel aller Haushalte sind innerhalb des bestehenden politischen Rahmens nicht in der Lage, aus eigener Kraft klimaneutral zu werden – trotz insgesamt hoher Fördersummen, die insbesondere vom Bund bereitgestellt werden. In der **bestehenden Fördersystematik profitieren** besonders **einkommensstarke Haushalte**, die die erforderlichen Eigenmittel aufbringen können, um die Förderung zu nutzen.

Die **knappen öffentlichen Mittel müssen sinnvoller eingesetzt werden** und die öffentliche Förderung grundsätzlich umstrukturiert werden. Künftig sollte **Förderung einkommens- und bedarfsorientiert erfolgen**. Das heißt: Wer wenig Geld hat und vor besonders großen Investitionen steht, bekommt mehr Förderung.

Dazu sind zwei grundsätzliche Veränderungen erforderlich:

- 1. Die Einführung einer allgemeinen, einheitlichen Sozialstaffel, die allen Bürgerinnen und Bürgern eine nach ihrem Einkommen differenzierte Förder-Kategorie zuweist.** Diese allgemeine Sozialstaffel kann von allen Fördergebern in Bund, Land und Kommunen genutzt werden, um Förderprogramme mit geringem Verwaltungsaufwand sozial zu staffeln.
- 2. Orientierung des Förderziels an der CO₂-Einsparung einer Maßnahme** und nicht an Gebäudeeffizienz-Standards. Damit werden auch kleine Maßnahmen, die für sich genommen nicht zur Erreichung eines Zielstandards ausreichen, gefördert. Außerdem gibt es einen Anreiz, die schlechtesten Gebäude mit besonders hohen Einsparpotenzialen zu sanieren.

Einen separaten Schwerpunkt sollte es auf **Investitionen in die energetisch schlechtesten Gebäude** geben. Die Erfahrungen aus aufsuchenden Förderprogrammen zeigen, dass in ihnen besonders häufig Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen leben. Aufgrund dieser Konstellation ist ohne gezielte staatliche Anreize eine Sanierung besonders unwahrscheinlich. Aufgrund des Zustands der Gebäude kann besonders viel CO₂ eingespart werden. Zudem rechnen sich die Investitionen aus Sicht öffentlicher Haushalte, weil Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft und dem Wohngeld entstehen.

Viel der aktuellen Förderung geht in den Neubau mit besonders hohen Standards und fehlt dadurch im **Bestand**, in dem die **größten Reduktionen erforderlich** sind. Das führt zudem dazu, dass relativ effiziente Häuser noch effizienter werden und die schlechtesten Gebäude nur selten saniert werden. Dem kann man entgegenwirken indem der **BEG-Bonus für Worst-Performing-Building** angehoben wird.

Die **knappen Mittel** für die Förderung von Effizienzmaßnahmen sollten **auf den Gebäudebestand konzentriert** werden. Dafür sollten auch zusätzliche Bundesmittel in der **sozialen Wohnraumförderung** bereitgestellt werden, die gezielt für Effizienz-Maßnahmen im Bestand eingesetzt werden und neue Mietpreisbindungen verursachen. Durch die Lenkung von Effizienz-Maßnahmen in den Bestand können die aus übergeordneter Perspektive erforderlichen **Reduktionen des Primärenergiebedarfs** um 20 Prozent am effektivsten erfolgen.

Damit **Wohneigentum** für junge Menschen als Weg zum Vermögensaufbau und **sozialer Wohnungsbau** ohne Förderung im Neubau **erschwinglich bleiben**, könnten gleichzeitig die gesetzlichen Anforderungen an den Neubau abgesenkt werden. Vorausgesetzt die verwendete Wärmequelle ist zu hundert Prozent erneuerbar.

Hypothese 7:

CO₂-Preise brauchen einen verlässlichen Korridor

Wenn hohe CO₂-Preise auf Haushalte treffen, die sich kurz- und mittelfristig nicht anpassen können, machen sie das Leben einfach nur teuer. Ein solches System wird aufgrund **fehlender politischer Unterstützung** scheitern.

Zudem funktionieren CO₂-Preise nur da im Sinne des Klimaschutzes, wo Verbraucherinnen und Verbraucher sich kurzfristig zwischen verschiedenen Optionen entscheiden können. Im Wärmebereich beispielsweise entsteht selbst bei einem hohen Preis von 300 Euro je Tonne CO₂ bei einem durchschnittlichen jährlichen CO₂-Verbrauch für das Heizen von zwei Tonnen pro Haushalt **keine signifikante Lenkungswirkung**, die zu einer mehrere zehntausend Euro umfassenden Investition führt.

Deshalb kann der Europäische Emissionshandel nur ein Teil der klimapolitischen Antwort sein. Damit sich Menschen auf seine Entwicklung einstellen können, braucht es einen **Preiskorridor**, der einen **verlässlichen Anpassungspfad** vorgibt. Dadurch wird die begrenzt vorhandene Lenkungswirkung erhalten, Planungssicherheit ermöglicht und soziale Härten vermieden.

Auch aus diesem moderat steigenden Preis ergibt sich für Haushalte mit besonders geringen Einkommen eine Notwendigkeit für finanzielle Kompensation. Das kann über ein **sozial gestaffeltes Klimageld** oder auch über **Wohngeld** und **Kosten der Unterkunft** erfolgen.

Hypothese 8:

Netzentgelte müssen effizienter und gerechter organisiert werden

Künftig werden die Kosten für Wärme, Kälte und Mobilität auf Strom basieren. Allerdings kommt die **erneuerbare Energie** im Netz bisher **nicht als günstige Energie bei den Haushalten** an. Das liegt daran, dass Steuern und Netzentgelte den Endpreis beeinflussen. Strom sollte aber günstig sein, damit das Leben für alle bezahlbar bleibt und die strombasierten klimafreundlichen Alternativen im Vergleich mit fossiler Energie attraktiver werden.

Deshalb war es richtig, die EEG-Umlage nicht länger über die Strompreise zu finanzieren. Das hat die Haushalte spürbar entlastet. Es muss aber weiter gehen. Die **Stromsteuer** sollte auf das europarechtliche Minimum **gesenkt** werde. Außerdem müssen die **Netzentgelte begrenzt** werden, indem sie nicht allein über Umlagen finanziert werden. Das geht durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt oder ein Amortisationskonto. Durch eine stärkere **Beteiligung des Bundes an den Übertragungsnetzbetreibern** können die Investitionskosten für den Netzausbau gesenkt werden, da die Finanzierungskosten aufgrund besserer Bonität sinken und weniger private Rendite mitfinanziert werden muss.

Zudem sollte die Verteilung der Netzentgelte angepasst werden. Durch die aktuellen Regelungen werden die Netzkosten immer ungleicher verteilt. Ein Teil der Haushalte kann durch die Nutzung von PV und smarte Haustechnik seinen Eigenverbrauch optimieren. Dadurch wird weniger Strom aus dem Netz genommen, obwohl dieselbe Leistung in Spitzenseiten benötigt wird. Das passiert beispielsweise, wenn das E-Auto lädt und die Wärmepumpe heizt, während die Sonne nicht scheint und der Speicher schon leer. Um dieses Problem zu lösen, ehe es groß wird, sollte der **Leistungspreis** zu Gunsten eines **niedrigeren Arbeitspreises** angehoben werden. Das verhindert, dass sich wohlhabende Haushalte mit aus der **solidarischen Netzfinanzierung** verabschieden.